



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL
MEDITERRANEO: SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE

JONIAN DEPARTMENT - MEDITERRANEAN ECONOMIC AND LEGAL
SYSTEMS: SOCIETY, ENVIRONMENT, CULTURES



ANNALI 2013 – ANNO I

(ESTRATTO)

ALESSANDRO RANIERI

ANCORA AL VAGLIO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA L'IPOTESI DI ISTITUIRE
CORTI SPECIALIZZATE IN MATERIA DI PIRATERIA MARITTIMA

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

BRUNO NOTARNICOLA

COORDINATORE DELLA COLLANA

FRANCESCO MASTROBERTI

COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

BRUNO NOTARNICOLA, DOMENICO GAROFALO, RICCARDO PAGANO, GIUSEPPE LABANCA,
FRANCESCO MASTROBERTI, AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

COMITATO SCIENTIFICO

DOMENICO GAROFALO, BRUNO NOTARNICOLA, RICCARDO PAGANO, ANTONIO FELICE
URICCHIO, MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI, DANIELA CATERINO, MARIA LUISA DE
FILIPPI, ARCANGELO FORNARO, IVAN INGRAVALLO, GIUSEPPE LABANCA, TOMMASO LOSACCO,
GIUSEPPE LOSAPPIO, FRANCESCO MASTROBERTI, FRANCESCO MOLITERNI, CONCETTA MARIA
NANNA, FABRIZIO PANZA, PAOLO PARDOLESI, FERDINANDO PARENTE, GIOVANNA REALI,
LAURA TAFARO, SEBASTIANO TAFARO, NICOLA TRIGGIANI

COMITATO REDAZIONALE

AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

REDAZIONE:

PROF. FRANCESCO MASTROBERTI
DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI ECONOMICI E GIURIDICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
VIA DUOMO, 259 C/O EX CASERMA ROSSAROLL
74123 - TARANTO
ITALY
E-MAIL: FMASTROBERTI@FASTWEBNET.IT
TELEFONO: + 39 099 372382
FAX: + 39 099 7340595
HTTP://WWW.ANNALIDIPARTIMENTOJONICO.ORG

Alessandro Ranieri

ANCORA AL VAGLIO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA L'IPOTESI DI
ISTITUIRE CORTI SPECIALIZZATE IN MATERIA DI PIRATERIA
MARITTIMA

ABSTRACT	
<p>Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha di recente ribadito l'interesse a istituire in Somalia e in altri Stati della regione corti specializzate le quali, in materia di pirateria marittima, possano giudicare i capi delle organizzazioni che finanziano gli assalti ai danni delle navi in rotta nell'Oceano Indiano. In passato il Consiglio aveva escluso la possibilità di istituire un tribunale internazionale ad hoc o di adeguare la struttura di altri tribunali internazionali per l'esercizio della giurisdizione sul «crime» di pirateria. Il presente lavoro intende chiarire le ragioni per cui anche le anzidette corti specializzate possono non rivelarsi una risposta adeguata.</p>	<p>The United Nations Security Council recently reiterated its concern in the establishment, within Somalia and other neighboring States, of specialized anti-piracy courts having jurisdiction over persons involved in financing pirates which act against vessels shipping in the Indian Ocean. In the past, the Security Council renounced to build up an ad hoc international tribunal as well as to adapt the existing international tribunals jurisdiction for adjudicating the «crime» of piracy. The paper aims to shed light on why even such specialized courts may prove not to be the appropriate answer.</p>
Pirateria marittima – Somalia - Consiglio di sicurezza	Maritime piracy – Somalia - United Nations Security Council

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni sulle difficoltà connesse all'esercizio della giurisdizione nei confronti dei sospetti pirati. – 3. *Segue*: il rispetto dei diritti umani negli Stati di trasferimento e l'impossibilità di perseguire i responsabili degli atti di istigazione e facilitazione al compimento di un assalto piratesco. – 4. Gli strumenti offerti dal diritto internazionale. – 5. Osservazioni conclusive.

1. – Il 18 novembre 2013 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (d'ora in avanti «Consiglio») è nuovamente intervenuto in tema di pirateria marittima al largo

delle coste della Somalia mediante l'adozione della risoluzione 2125 (2013)¹. Con tale provvedimento il Consiglio, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ha rinnovato, per un periodo di ulteriori 12 mesi, l'autorizzazione all'ingresso dei mezzi militari degli Stati che collaborano con il Governo Transitorio Federale somalo nelle acque territoriali e nel territorio della Somalia allo scopo di prevenire e reprimere gli atti di pirateria e rapina a mano armata ai danni di navi².

Al tempo stesso ha ribadito l'importanza di continuare a sostenere gli Stati della regione che hanno assunto l'impegno di processare, dinanzi alle proprie corti interne, i pirati catturati e ha sottolineato l'esigenza di intensificare gli sforzi nel contrasto alle attività di supporto logistico, finanziamento e approvvigionamento che hanno permesso al fenomeno piratesco di radicarsi nel tessuto socio-economico del Paese.

In particolare, al paragrafo 18, è ribadito l'interesse per l'istituzione, in Somalia e in altri Stati, di corti specializzate caratterizzate dalla presenza di personale «internazionale». A tali organismi il Consiglio ritiene debba essere attribuita competenza a giudicare i responsabili degli atti di facilitazione e istigazione al compimento degli atti di pirateria (con particolare riguardo per gli esponenti apicali dei network criminali che sovrintendono alle attività di organizzazione e finanziamento degli assalti pirateschi), oltre che dei sospetti pirati catturati in mare³.

Senonché questa scelta, frutto di un dibattito che negli ultimi anni ha coinvolto numerose organizzazioni internazionali⁴ e quasi tutti gli Stati impegnati a vario titolo

¹ Tutte le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite qui prese in considerazione sono consultabili all'indirizzo www.un.doc.

² La suddetta autorizzazione è stata disposta inizialmente con le risoluzioni 1816 (2008) del 2 giugno 2008 e 1851 (2008) del 16 dicembre 2008 e poi rinnovata, con cadenza annuale, con le risoluzioni 1897 (2009) del 30 novembre 2009, 1950 (2010) del 23 novembre 2010, 2020 (2011) del 22 novembre 2011, 2077 (2012) del 21 novembre 2012. In tema di pirateria al largo delle coste della Somalia si veda, tra gli altri A. CALIGIURI, *Le misure di contrasto della pirateria nel mare territoriale somalo: osservazioni a margine della risoluzione 1816 (2008) del Consiglio di sicurezza*, in *Il diritto marittimo*, 2008, 1506 ss.; T. TREVES, *Piracy, Law of the Sea and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia*, in *European Journal of International Law*, 2009, 399 ss.; D. GUILFOYLE, *Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-piracy Efforts*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2008, 690 ss.; F. CAFFIO, N. RONZITTI, *La pirateria: che fare per sconfiggerla?*, 2012, in www.istitutoaffariinternazionali.it.

³ Secondo il Consiglio è importante che «[...]such courts having jurisdiction over not only suspects captured at sea, but also anyone who incites or intentionally facilitates piracy operations, including key figures of criminal networks involved in piracy who plan, organize, facilitate, or illicitly finance or profit from such attack[...]» (risoluzione n. 2125(2013), cit.)

⁴ Di particolare importanza il contributo fornito dal Contact Group on Piracy off the Somali Coasts (CGPCS). Il CGPCS è stato creato all'inizio del 2009 per dare seguito all'invito rivolto dal Consiglio con la risoluzione 1851(2008) a tutti gli Stati e alle organizzazioni internazionali impegnati nella lotta alla pirateria somala a creare un ulteriore organismo di cooperazione che si occupi di tutti gli aspetti legati al fenomeno piratesco. Al CGPCS, che in virtù del richiamo alla risoluzione 1851(2008) si impegna a tenere costantemente aggiornato il Consiglio sui progressi delle sue attività, partecipano 49 Stati (fra i quali l'Italia), sette organizzazioni internazionali (IMO, Unione europea, NATO, Lega degli Stati Arabi, Unione africana, INTERPOL, Segretariato delle Nazioni Unite) e vi prendono parte, in qualità di osservatori, due delle più grandi industrie marittime del mondo (BIMCO e INTERTANKO).

nelle attività di contrasto alla pirateria marittima, sembra solo parzialmente in grado di soddisfare le necessità indicate.

2. – Per comprendere le ragioni che spingono il Consiglio, ad oltre cinque anni dall’inizio dell’«emergenza» piratesca al largo delle coste della Somalia, a valutare l’idea di istituire organismi giurisdizionali specializzati in materia di pirateria marittima, è necessario fornire alcune indicazioni sulle difficoltà di carattere pratico, giuridico ed economico che gli Stati devono affrontare per celebrare i processi a carico di sospetti pirati.

Anzitutto è richiesta l’esistenza di apposite disposizioni di diritto sostanziale e procedurale interno che rendano possibile l’esercizio della giurisdizione nei confronti dei sospetti pirati. A tutt’oggi quello dell’adeguamento degli ordinamenti giuridici statali rappresenta un problema non marginale poiché, in numerosi casi, la fattispecie di pirateria marittima è disciplinata da disposizioni risalenti o addirittura non è prevista dalla normativa penale, mentre, sul piano procedurale, mancano spesso disposizioni che consentano l’esercizio della giurisdizione per ipotesi di reato che si verificano al di fuori del territorio statale.

Il Consiglio e l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno esortato a più riprese gli Stati a introdurre la fattispecie di reato nei rispettivi ordinamenti e facilitare la prosecuzione dei sospetti pirati dinanzi ai propri tribunali⁵. Numerosi Stati, tra cui l’Italia⁶, hanno provveduto ad adeguare le normative interne al fine di collaborare nella repressione del fenomeno della pirateria somala⁷.

Le maggiori difficoltà rivengono però dall’arresto, dalla custodia temporanea dei sospetti arrestati, dal loro trasferimento dinanzi ad un’autorità giudiziaria e dalla raccolta del materiale probatorio. Questi aspetti, oltre a presentare evidenti problemi pratici derivanti dal particolare luogo delle operazioni, devono anche essere valutati in relazione agli obblighi assunti in materia di diritti umani dallo Stato che procede

Il CGPCS si compone di cinque sottocommissioni denominate working group (WG), ciascuna delle quali incaricata dello studio di un’area specifica: il WG2, presieduto dalla Danimarca, è incaricato di studiare le problematiche giuridiche connesse all’arresto, detenzione e punizione dei pirati.

⁵ Il riferimento è alle risoluzioni 1816 (2008), 1846 (2008) e 1918 (2010). Gli inviti sono divenuti più espliciti con la risoluzione 2015 (2011): «strongly urges States that have not already done so to criminalize piracy under their domestic law, and reiterates its call on States to favourably consider the prosecution of suspected, and imprisonment of convicted pirates apprehended off the coast of Somalia, consistent with applicable international law including international human rights law». Di tenore analogo gli inviti contenuti nella risoluzione dell’Assemblea Generale 64/17 del 12 marzo 2010.

⁶ L’Italia vi ha provveduto con il d.l. 30 dicembre 2008 n. 209, convertito con modificazioni in legge 24 febbraio 2009 n. 12, successivamente modificata con d.l. 15 giugno 2009 n. 61 a sua volta convertito in legge 22 luglio 2009 n. 100.

⁷ Sul punto si veda il report del Segretario generale Ban Ki-Moon del 23 marzo 2012, *Compilation of information received from member States on measures they have taken to criminalize piracy under their domestic law and to support the prosecution of individuals suspected of piracy off the coast of Somalia and imprisonment of convicted pirates*, U.N. Doc. S/2012/177.

alla cattura: i Paesi europei sono obbligati in tal senso dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e relativi protocolli⁸.

Non meno rilevante è l'aspetto economico: si è calcolato che ciascun processo svolto nei Paesi occidentali comporta costi medi per 220.000 euro, cui si aggiungono i costi di detenzione⁹.

Siffatti motivi hanno indotto gli Stati impegnati con le proprie navi militari nel pattugliamento dell'Oceano Indiano a esercitare la propria giurisdizione soltanto nei confronti di quei soggetti che hanno recato offese particolarmente gravi ai propri cittadini o agli interessi nazionali.

La scarsa volontà politica di processare i pirati ha prodotto il fenomeno del catch and release: in numerose occasioni le navi militari hanno evitato di catturare gli equipaggi di imbarcazioni chiaramente dedite alla pirateria ovvero hanno rilasciato i pirati precedentemente catturati sulle coste della Somalia¹⁰. Secondo un rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite nei primi mesi del 2010 i pirati catturati e rilasciati furono circa 700, vale dire la metà degli individui che si stima siano impegnati nelle attività di pirateria¹¹.

Il catch and release ha gravemente diminuito l'efficacia delle azioni di contrasto alla pirateria effettuate nei primi anni dell'emergenza somala poiché ha diffuso fra i pirati la convinzione di una sostanziale impunità e dunque, seppure indirettamente, ha contribuito allo sviluppo ulteriore del fenomeno. In secondo luogo esso ha comportato, in alcuni casi, gravi violazioni dei diritti umani¹².

⁸ In argomento v., tra gli altri, A. FISCHER-LESCANO, M. KRECK, *Piracy and Human Rights: Legal Issues in the Fight against Piracy within the Context of the European «Operation Atalanta»*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, 525 ss.; S. PIEDIMONTE-BODINI, *Fighting Maritime Piracy under the European Convention on Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2011, 829 ss.; J. F. LECLERQ, *The Fight against Modern Piracy Impeding Maritime Traffic and Hampering United Nations Fundamental Rights*, in *European Transport Law*, 2011, 359 ss.; M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima di fronte ai giudici di Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 104 ss..

⁹ I costi processuali ammonterebbero a circa 180.000 euro nei Paesi europei, 245.660 euro negli Stati Uniti. In argomento v. il report *The Economic Cost of Somali Piracy*, 19 ss., disponibile all'indirizzo www.oceanbeyondpiracy.org.

¹⁰ Il 17 settembre 2008 l'unità militare danese *Absolon* catturò 10 pirati somali: dopo averli trattenuti a bordo per 6 giorni provvide a sbarcarli sulle coste del Puntland. Nel dicembre del 2009 la nave olandese *Eversten* rimise in libertà tredici cittadini somali precedentemente catturati: ai pirati furono assegnate delle scorte di cibo e gasolio che consentirono il rientro a bordo della stessa imbarcazione pirata. In argomento v. U.N. Doc. S/2010/394 del 26 giugno 2010.

¹¹ U.N. Doc. S/2010/394, par. 20.

¹² In taluni casi i pirati sono stati rimessi sulle loro imbarcazioni nonostante fossero privi di cibo e del carburante necessario per fare ritorno sulla terraferma. E' quanto accaduto nel maggio del 2009 ai pirati catturati e poi rilasciati dalla nave russa *Marshal Shaposhnikov*; essi furono ritrovati un mese dopo, al largo delle coste somale, privi di vita a bordo della loro imbarcazione. In argomento v. F. GRAZIANI, *Il contrasto alla pirateria marittima nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 136.

Per evitare il ripetersi di queste situazioni e al tempo stesso limitare il proprio coinvolgimento nella ben più complicata fase della punizione, gli Stati coinvolti nelle operazioni di contrasto alla pirateria somala hanno optato per la conclusione di accordi con taluni Stati costieri della regione affinché questi ultimi si impegnino a processare i pirati catturati.

Ne è nata la pratica degli «accordi di trasferimento» ad oggi seguita da tutti i principali attori impegnati nello scenario somalo: Stati impegnati militarmente nelle attività di pattugliamento dell'Oceano Indiano (Stati Uniti, Canada, Cina, Regno Unito, Danimarca e Unione europea¹³) e Stati di trasferimento (Kenya, Tanzania, Isole Mauritius e Repubblica delle Seychelles).

3. – La stipulazione degli «accordi di trasferimento» ha permesso di assicurare alla giustizia i responsabili di atti di pirateria e al tempo stesso di eliminare le conseguenze del fenomeno del catch and release. Tuttavia la situazione relativa al trattamento giurisdizionale dei sospetti pirati resta particolarmente grave sul terreno del rispetto dei diritti umani e desta perplessità su quello dell'efficienza del contrasto al fenomeno piratesco complessivamente considerato.

Con riferimento al primo profilo è possibile osservare che l'art. 12 par. 2 dell'azione comune 2008/851/PESC, istitutiva dell'operazione navale antipirateria dell'Unione europea denominata «Atalanta EUNAVFOR», stabilisce che osta al trasferimento del sospetto pirata nello Stato terzo la mancata pattuizione fra quest'ultimo e l'Unione europea delle condizioni del trasferimento «in conformità del diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale dei diritti umani, al fine di garantire in particolare che nessuno sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o a qualsiasi altro trattamento crudele, inumano o degradante»¹⁴.

¹³ Circa gli accordi conclusi dall'Unione europea si veda: Scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo del Kenya sulle condizioni e modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria e fermate dalla forza navale diretta dall'Unione europea (EUNAVFOR), e dei beni sequestrati in possesso dell'EUNAVFOR, dall'EUNAVFOR al Kenya, e del loro trattamento dopo tale trasferimento, in *G.U.U.E.* L 79 del 25 marzo 2009, 49 ss.; Decisione 2009/877/PESC del Consiglio, del 23 ottobre 2009, relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dello scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica delle Seychelles sulle condizioni e modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria e rapine a mano armata dall'EUNAVFOR alla Repubblica delle Seychelles e del loro trattamento dopo tale trasferimento, in *G.U.U.E.* L 315 del 2 dicembre 2009, 35 ss.; Decisione 2011/640/PESC del Consiglio del 12 luglio 2011 relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius e sulle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo il trasferimento, in *G.U.U.E.* L 254 del 30 settembre 2011, 1 ss. Sul punto v. A. SPAGNOLO, *Il trasferimento di presunti pirati nell'ambito dell'operazione Atalanta: gli accordi tra l'Unione europea e i Paesi terzi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 669 ss.

¹⁴ Azione comune 2008/851/PESC, in *G.U.U.E.* L 301 del 12 novembre 2008, 33 ss.

L'impegno degli Stati di destinazione al rispetto di tali principi è ovviamente ribadito in tutti gli accordi stipulati fra Unione europea e Stati destinatari; in particolare è stabilito che i firmatari debbano trattare le persone trasferite «in modo umano e in conformità agli obblighi internazionali in materia di diritti umani, incluso il divieto della tortura o di qualsiasi altro trattamento o pena crudele, disumana o degradante e il divieto della detenzione arbitraria ed in conformità al requisito del diritto a un processo equo»¹⁵.

E' inoltre esclusa la possibilità di comminare la pena di morte¹⁶, prevista in taluni dei Paesi di destinazione¹⁷.

Sul piano formale tali disposizioni escludono che i sospetti pirati trasferiti in Kenya, Mauritius, Tanzania e Repubblica delle Seychelles possano subire gravi violazioni dei diritti umani; tuttavia, stando ai rapporti di numerose organizzazioni umanitarie, gli agenti di pubblica sicurezza dei Paesi di destinazione ricorrono frequentemente alla tortura e a trattamenti inumani e degradanti¹⁸, mentre le carceri (racchiuse in edifici spesso fatiscenti, privi di sistemi fognari e di fornitura elettrica) sono caratterizzate da un costante sovraffollamento poco compatibile con gli standard imposti dal diritto internazionale.

A destare ulteriore preoccupazione è poi la pratica dei c.d. accordi di trasferimento a fini di incarcerazione: il riferimento è agli accordi stipulati fra i Paesi nei quali i pirati sono processati e Stati nei quali il pirata, una volta condannato, è trasferito a scopo detentivo. La ragione di tali accordi è da individuarsi nell'impossibilità per gli apparati penitenziari degli Stati di trasferimento di far fronte

¹⁵ Si veda ad es. l'art. 2 lett. c dell'Allegato allo scambio di lettere fra Unione europea e Kenya intitolato «Disposizioni relative alle condizioni del trasferimento di presunti pirati e di beni sequestrati dalla forza navale diretta dall'UE alla Repubblica del Kenya», in *G.U.U.E.* L 79 del 25 marzo 2009, 51. Gli accordi inoltre impongono agli Stati terzi obblighi di documentazione dei beni sequestrati, delle condizioni fisiche delle persone trasferite, dei luoghi di detenzione e di tutte le decisioni significative prese nel corso del procedimento nonché l'obbligo di mettere tale documentazione a disposizione dei rappresentanti dell'Unione europea. Si veda il punto 5 dello scambio di lettere, intitolato «Documentazione e notifiche». Di rilievo è altresì la previsione che permette alle agenzie umanitarie nazionali e internazionali di visitare le persone trasferite e detenute.

¹⁶ «Disposizioni relative alle condizioni del trasferimento di presunti pirati e di beni sequestrati dalla forza navale diretta dall'UE alla Repubblica del Kenya», cit., punto 4, «Pena di morte»: «nessuna persona trasferita potrà essere condannata alla pena di morte. Il Kenya, conformemente alle leggi applicabili, adotterà le misure necessarie per assicurare che la pena di morte sia commutata in pena detentiva».

¹⁷ Il riferimento è alla Repubblica di Mauritius e al Kenya. Tuttavia nella Repubblica di Mauritius la pena capitale non è più applicata dal 1987. In argomento v. J. C. MARTIN, *La répression des actes de piraterie maritime: développements récents en matière de poursuites et détention des pirates somaliens*, in *Annuaire française de droit international*, 2010, 497 ss., in specie 511.

¹⁸ *United Nations Committee against torture (CAT), Concluding observations of the Committee against torture: Kenya*, del 19 gennaio 2009, disponibile all'indirizzo <http://www.unhc.org>. *United Nations Committee against torture (CAT), Concluding observations of the Committee against torture: Mauritius*, del 15 giugno 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.unhc.org>. In argomento si veda A. SPAGNOLO, op.cit., 678. Con riferimento alla situazione carceraria in Tanzania si veda il report *Invisible prisoners*, in www.hrw.org.

agli impegni logistici e finanziari che la detenzione di centinaia di pirati necessariamente comporta. Il dato riguarda in particolar modo le isole Seychelles: nel 2010 il Paese ospitava 31 sospetti pirati in attesa di giudizio, pari al 10% della popolazione carceraria complessiva¹⁹: non stupisce pertanto che il primo accordo di tal tipo sia stato stipulato, l'11 febbraio 2011, proprio fra le Seychelles e il Governo Transitorio Federale somalo allo scopo di concordare il trasferimento dei pirati giudicati nelle carceri del Puntland e del Somaliland²⁰.

Senonché le perplessità manifestate sugli apparati penitenziari di Kenya, Tanzania, Seychelles e Mauritius valgono ancor più con riferimento al Somaliland e al Puntland²¹, tant'è che l'UNODC e l'UNDP hanno avviato la costruzione di apposite strutture carcerarie e predisposto programmi per l'adeguamento degli istituti già esistenti.

Per quanto riguarda il profilo dell'efficienza del contrasto al fenomeno piratesco, occorre considerare che il fondamento giuridico della collaborazione fra Stati che effettuano le operazioni di pattugliamento dell'Oceano Indiano e Stati di trasferimento è rappresentato dal principio di giurisdizione universale in tema di pirateria marittima, stabilito dal diritto internazionale consuetudinario e codificato nell'art. 105 della Convenzione di Montego Bay.

La norma, come è noto, consente alle navi da guerra di qualsiasi Stato di catturare i pirati in mare internazionale e attribuisce all'autorità giudiziaria dello Stato di bandiera la possibilità di esercitare giurisdizione nei loro confronti.

L'esercizio della giurisdizione nei confronti dei pirati catturati costituisce una mera facoltà per lo Stato che ha provveduto alla cattura e dunque nulla osta a disporre in favore di altri Stati che si dichiarano disponibili in tal senso²²: l'oggetto degli accordi di trasferimento è appunto la cessione di tale facoltà.

Il problema sta nel fatto che in tal modo è possibile sottoporre a processo solamente la c.d. manovalanza piratesca, vale dire gli uomini che provvedono ad

¹⁹ U.N. Doc. S/2010/394.

²⁰ J. C. MARTIN, op.cit., 512. In ragione di tale accordo sono stati già trasferiti 19 detenuti dalle Seychelles al Somaliland. Sul punto v. *Report of the Secretary – General on Somalia* del 1° Maggio 2012, U.N. Doc. S/2012/283.

²¹ Il trasferimento di pirati condannati nel Puntland è iniziato solo in seguito all'ultimazione della prigione di Boosaaso la cui costruzione è stata finanziata interamente dall'UNODC. Sul punto v. *Report of the Secretary – General pursuant to security council resolution 1950(2010)*, U.N. Doc. S/2011/662.

²² In senso contrario M. STERIO, *Fighting Piracy in Somalia (and Elsewhere): Why More is Needed*, in *Fordham International Law Journal*, 372 ss., in specie 391: «Article 105 of UNCLOS repeats this principle, by specifically authorizing the capturing nation to prosecute pirates. Other States, however, are not entitled to prosecute pirates under the Geneva Convention or under UNCLOS. This is problematic for States, such as United Kingdom, that transfer captured pirates to so-called regional partner States, like Kenya, for prosecution. Under UNCLOS the legality of this type of transfer is dubious because only the capturing State holds jurisdiction over captured pirates, and receiving States, like Kenya, do not»; v. altresì E. KONTOROVICH, *International Legal Response to Piracy off the Coast of Somalia*, *ASIL Insight*, 6 febbraio 2009, in <http://www.asil.org/insights090206.cfm>.

assaltare le navi impegnate nella navigazione dell'Oceano Indiano, mentre alcun rimedio sussiste contro coloro che supportano le operazioni da terra o negoziano la liberazione dei membri dell'equipaggio e delle navi in cambio di riscatti milionari²³ e soprattutto contro i capi-clan che svolgono quell'imprescindibile attività di finanziamento da cui scaturisce ogni altro aspetto, marittimo e terrestre, del fenomeno piratesco.

Ciò perché la condotta criminosa di tali soggetti, pur integrando le fattispecie di pirateria disciplinate dalla lettera c) dell'art. 101 della Convenzione di Montego Bay, cioè le condotte di istigazione e facilitazione al compimento degli atti di pirateria stricto sensu²⁴, si consuma, nella maggior parte dei casi, integralmente nel territorio somalo e dunque difficilmente può essere contemplata dal diritto sostanziale degli Stati di trasferimento e conseguentemente essere giudicata dalle corti appartenenti a questi²⁵.

4. – È per tali ragioni che alcuni Stati e lo stesso Consiglio di sicurezza hanno sostenuto, a partire dalla risoluzione 1918 (2010)²⁶, la necessità di ricorrere a strumenti giudiziari e repressivi offerti dal diritto internazionale.

Si è pensato, così, di emendare lo statuto della Corte penale internazionale o di stipulare un protocollo aggiuntivo istitutivo di un'apposita Camera separata della Corte competente per il «crimine» di pirateria²⁷.

²³ Secondo l'United Nation Office for Drugs and Crime, fra il 2005 ed il 2012, i pirati somali hanno ottenuto il pagamento di riscatti per 413 milioni di dollari. Nel solo 2012, che rappresenta l'anno con il minor numero di sequestri effettuati, si stima che i guadagni derivanti dai sequestri ammontino a 40,5 milioni di dollari. All'inizio del 2013 è stata liberata la MT Smyrni, sequestrata nel maggio precedente, a seguito del pagamento di un riscatto di 13 milioni di dollari. Si veda U.N. Doc. S/2013/623, Report of the Secretary-General on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia del 21 ottobre 2013.

²⁴ In tema di atti di facilitazione al compimento di atti di pirateria si veda, per il particolare profilo legato all'approvvigionamento di armi, A. LEANDRO, *Trasferimento di armi ai pirati: riflessioni sul fenomeno nel diritto internazionale*, in A. URICCHIO (a cura di), *Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari*, Cacucci, Bari, 2013, 117 ss.

²⁵ In tal senso J. BELLISH, *The Possible Unintended Consequences of United States v. Ali*, 2013, in www.ejiltalk.org. In senso contrario si veda la sentenza resa dalla *United States Court of Appeals, District of Columbia* nel caso *United States v. Ali*, dell'11 giugno 2013. Il testo della sentenza è disponibile all'indirizzo www.cadc.uscourts.gov.

²⁶ S/RES/1918. par. 4: «requests the Secretary – General to present the Security Council within 3 months a report on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including, in particular, options for creating special domestic chamber possibly with international components, a regional tribunal or an international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of CGPCS, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and the resources necessary to achieve and sustain substantive results». In senso conforme alle aperture manifestate dal Consiglio di sicurezza circa la creazione di un tribunale internazionale si è espressa altresì l'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Si veda in particolare U.N. Doc. A/RES/64/71 del 12 marzo 2010.

Le due opzioni sono apparse difficilmente praticabili e utili, nonché poco adeguate all'urgenza del fenomeno a causa dei tempi necessari per realizzarle. In particolare, l'entrata in vigore degli emendamenti dello Statuto avrebbe richiesto l'adesione e la successiva ratifica dei due terzi degli Stati contraenti; mentre l'adozione di un protocollo aggiuntivo avrebbe vincolato solamente gli Stati aderenti ad esso²⁸. D'altronde, è stato opportunamente segnalato che in occasione della Conferenza di revisione dello Statuto di Roma, svoltasi a Kampala dal 30 maggio all'11 giugno 2010, l'idea di inserire la pirateria marittima tra i crimini sottoposti alla giurisdizione della Corte Penale Internazionale non è mai figurata nell'agenda dei lavori²⁹.

Meno concreta è apparsa la possibilità di emendare lo statuto del Tribunale internazionale per il diritto del mare e quello della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, considerato che tali organismi, in via di principio, si occupano di controversie fra Stati e comunque non hanno competenza in materia penale³⁰.

Esclusa la possibilità di avvalersi delle strutture di organismi giudiziari internazionali già esistenti, il Segretario Generale ha sottoposto all'attenzione del Consiglio un rapporto contenente 7 possibili soluzioni³¹, fra cui l'istituzione di un Tribunale ad hoc sul modello di quelli creati dal Consiglio per giudicare i crimini commessi in ex Jugoslavia e in Ruanda.

Tale soluzione avrebbe presentato diversi pregi, fra cui l'iniziativa del Consiglio di sicurezza, da cui sarebbero discesi più incisivi obblighi di cooperazione in capo a

²⁷ U.N. Doc. S/2010/394, par. 105. In argomento si veda inoltre E. ANDERSEN, B. BROCKMAN-HOWE, P. GOFF, *Suppressing Maritime Piracy: Exploring the Options in International Law*, in www.asilinsight.org.

²⁸ E. ANDERSEN, B. BROCKMAN-HOWE, P. GOFF, *op. cit.*, 5.

²⁹ Così F. GRAZIANI, *op. cit.*, 244.

³⁰ Per tali ragioni «[...] la modification de leur statut n'a donc pas été considérée comme constituant une option», U.N. Doc. S/2010/394, 6.

³¹ Il riferimento è al già citato U.N. Doc. S/2010/394, intitolato «Report of the Secretary-General on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including, in particular, options for creating special domestic chambers possibly with international components, a regional tribunal or an international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and resources necessary to achieve and sustain substantive results». Le 7 soluzioni prospettate nel rapporto sono: - consolidamento dell'aiuto delle Nazioni Unite per rinforzare i meccanismi giudiziari e il sistema penitenziario degli Stati della regione; - istituzione di un tribunale somalo avente sede nel territorio di uno Stato della regione, con o senza la partecipazione delle Nazioni Unite; - istituzione di una camera speciale nell'ambito dell'ordinamento statale di uno o più Stati della regione, senza la partecipazione delle Nazioni Unite (opzione 3) o con la partecipazione delle Nazioni Unite (opzione 4); - creazione di un tribunale regionale sulla base di un accordo stipulato tra gli Stati della regione, con la partecipazione delle Nazioni Unite; - creazione di un tribunale internazionale istituito mediante accordo fra uno Stato della regione e le Nazioni Unite; - creazione di un tribunale internazionale in virtù di una risoluzione del Consiglio adottata ai sensi del Capitolo VII della Carta.

tutti gli Stati³², e, soprattutto, la possibilità di attribuire giurisdizione anche per le fattispecie disciplinate dalla lettera c) dell'art. 101 della Convenzione di Montego Bay.

Tuttavia per potere istituire un tribunale in forza di una risoluzione adottata dal Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII sarebbe stato necessario qualificare direttamente la pirateria marittima come minaccia alla pace³³, eventualità percepita fin da subito come improbabile a causa delle mille cautele che hanno accompagnato l'adozione delle risoluzioni 1816(2008) e 1851(2008) relative al fenomeno della pirateria al largo delle coste somale in cui è previsto che «incidents of piracy and armed robbery against vessels in territorial waters of Somalia and high seas off the coast of Somalia exacerbate the situation in Somalia» la sola quale «continues to constitute a threat against international peace and security in the region»³⁴.

La realizzazione del tribunale avrebbe inoltre richiesto il superamento di ostacoli di ordine giuridico strettamente connessi alla sua natura ad hoc, quali la necessità di definirne la competenza *ratione temporis*³⁵ e *ratione loci*³⁶ e di disciplinare i rapporti

³² E. ANDERSEN, B. BROCKMAN-HOWE, P. GOFF, *op. cit.*, 11.

³³ E. ANDERSEN, B. BROCKMAN-HOWE, P. GOFF, *op. cit.*, 9; F. GRAZIANI, *op. cit.*, 246.

³⁴ Nel testo di tutte le risoluzioni riguardanti il fenomeno della pirateria somala è ribadito che l'autorizzazione deve essere considerata come misura eccezionale applicabile soltanto al caso somalo e che alla sua adozione si è pervenuti «only following receipt of the letter from the Permanent Representative of the Somalia Republic to the President of the Security Council dated 27 February 2008 conveying the consent of the TFG». Inoltre è espressamente stabilito che «the authorization provided in this resolution[...] shall not be considered as establishing customary international law». Il senso di tali passaggi è quello di superare i timori manifestati dagli altri Paesi afflitti dal fenomeno piratesco, circa la applicabilità delle misure ad altri contesti. Si vedano in proposito le dichiarazioni rese dai delegati cinese e indonesiano. Il testo delle dichiarazioni è contenuto nel documento SC/9344, UN Security Council, Press Release del 2 giugno 2008. In argomento v. A. TANCREDI, *Di pirati e Stati falliti: il consiglio di sicurezza autorizza il ricorso all'uso della forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 937 ss.

³⁵ U.N. Doc. S/2010/394, par. 44, «Temporal jurisdiction»: «A new judicial mechanism would also require temporal limits on its jurisdiction. This would include a commencement date. One of the questions that arose in the context of Working Group 2 on legal issues of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia was whether a judicial mechanism could prosecute crimes that occurred before its establishment. It is evident from the experience of the existing tribunals that in principle this is the case. In relation to established crimes, such as piracy, there would be no risk of the mechanism prosecuting acts that were not crimes at the time when committed. If the judicial mechanism were to have jurisdiction over any newly formulated crimes, care would be needed to ensure that the new mechanism did not prosecute acts that took place prior to the establishment of the mechanism and its jurisdiction, which could be contrary to the principle of *nullum crimen sine lege*. It is difficult to envisage at this stage an end date for the temporal jurisdiction of such a judicial mechanism. This issue may need to be resolved in the future, in the context of consideration of a completion and residual strategy, and taking into account Somalia's future capacity to conduct prosecutions itself».

³⁶ U.N. Doc. S/2010/394, par. 42 s., «Geographic limit of jurisdiction»: «Defining the geographic limits of the jurisdiction of the judicial mechanism would be essential if its jurisdiction were not to be global. Security Council resolution 1918 (2010) refers to acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, but that general reference would not be sufficient to determine the geographic limits of the criminal jurisdiction of a judicial mechanism. The possibilities for determining the geographic jurisdiction would include specifying a particular area of the ocean off the coast of

con i poteri giurisdizionali dei tribunali statali competenti a giudicare un crimine di pirateria commesso nei confronti di cittadini o di navi nazionali³⁷.

Il problema di delimitare l'ambito di competenza del «nuovo tribunale» ha portato ad accantonare anche altre ipotesi, come l'istituzione, mediante accordo multilaterale fra gli Stati della regione e con la partecipazione delle Nazioni Unite, di un organo giudiziario regionale (in tal caso il tribunale sarebbe stato caratterizzato dalla presenza di giudici somali e giudici di altri Stati), oppure la creazione, mediante accordo fra le Nazioni Unite e uno Stato della regione, di un tribunale internazionale.

La scelta è ricaduta alla fine sulla istituzione, in Somalia e in altri Stati della regione, di «corti specializzate» in materia di pirateria marittima, finanziate da organizzazioni internazionali ed integrate da personale, non giudiziario, proveniente da altri Paesi³⁸. A questo punto preme osservare che queste «corti specializzate» avranno pur sempre natura statale e pertanto sono destinate a operare nell'ambito dei rispettivi ordinamenti nazionali³⁹.

Somalia, extending into the Gulf of Aden and out into the Indian Ocean, delimited by coordinates of longitude and latitude. Acts of piracy have now taken place up to 1,200 nautical miles from the coast, and therefore, if all such acts are to be within the jurisdiction of any judicial mechanism, the area delimited would need to be extremely large. An alternative for limiting the geographical jurisdiction, discussed by Working Group 2, was to define it in terms of acts of piracy or armed robbery at sea that originate in Somalia. Although this approach may appear to be a possibility, the difficulties of defining the elements that determine whether an act originates in Somalia would be considerable. Such definition would require proof of the origin of an act in order for a judicial mechanism to assert jurisdiction»

³⁷ U.N. Doc. S/2010/394, par. 40 s., «Primacy or complementarity»: «further important consideration is whether any new judicial mechanism should have primacy over national jurisdictions or whether the principle of complementarity should apply. In respect of acts of piracy on the high seas, or in areas beyond the territorial jurisdiction of any State, all States have jurisdiction under the United Nations Convention on the Law of the Sea and customary international law to apprehend suspected pirates and to prosecute them. Moreover, there may be, for example, strong reasons for a particular State to assert jurisdiction, e.g., where its nationals, or a vessel flying its flag, are victims of an act of piracy. In respect of acts of armed robbery at sea, which take place within the territorial sea of a State, it might be natural for the territorial State to wish to have the first option of prosecuting. In the light of the foregoing, and considering that there are large numbers of suspects, it would need to be considered whether a new judicial mechanism with United Nations participation should have primacy over national jurisdictions. The application of the principle of complementarity may be more appropriate. In that case, a new judicial mechanism would have jurisdiction only if there were no State willing and able to investigate and prosecute. Given the circumstances in which suspects are apprehended at sea and transferred by naval ships, real practical difficulties may face the judicial mechanism in making a rapid determination of whether there are any States willing and able to investigate and prosecute».

³⁸ A partire dal 2011 l'attenzione del Consiglio è interamente rivolta verso questa soluzione. In tal senso v. i report U.N. Doc. S/2011/360 del 15 giugno 2011, *Report of the Secretary General on the modalities for the establishment of specialized Somali anti-piracy courts* e S/2012/50 del 20 gennaio 2012, *Report of the Secretary General on specialized anti-piracy courts in Somalia and other States in the region*.

³⁹ U.N. Doc. S/2012/50, 2: «The term specialized anti-piracy court, as used in the present report, should therefore be understood to refer to a court operating under national law, with international assistance and with a focus on the prosecution of piracy offences».

Ciò significa che quelle insediate negli Stati di trasferimento continueranno a poter giudicare solamente i sospetti pirati trasferiti senza poter esercitare giurisdizione nei confronti dei presunti autori di atti di facilitazione e istigazione commessi sul territorio somalo e ivi catturati. Non muterebbe granché lo scenario il fatto che la cattura sia avvenuta a seguito di un'autorizzazione disposta dal Consiglio di sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta.

La punizione dei responsabili di questi atti sarà perciò possibile solo dinanzi alle «corti specializzate» istituite in Somalia. Secondo il Consiglio l'instabilità che caratterizza l'area meridionale del Paese impone di istituire le nuove corti all'interno delle regioni semi-autonome del Puntland e del Somaliland. Senonché le gravi problematiche che sotto diversi aspetti caratterizzano tali regioni rendono davvero incerta la praticabilità, quantomeno in tempi brevi, di questa soluzione⁴⁰.

5. – Sulla scorta delle considerazioni svolte, l'istituzione, in Somalia e in altri Stati della regione, di «corti specializzate» in materia di pirateria marittima non sembra in grado di risolvere appieno le problematiche emerse dalla pratica degli accordi di trasferimento.

La loro eventuale costituzione contribuirà probabilmente a migliorare il profilo del rispetto dei diritti umani dei pirati processati negli Stati di trasferimento, sempre che al potenziamento dei sistemi giudiziari si accompagni quello delle strutture penitenziarie.

Essa non migliora, invece, quello della perseguibilità degli autori di atti di istigazione e facilitazione poiché il particolare locus commissi delicti di tali fattispecie non consente in sé di attribuire giurisdizione a tribunali nazionali diversi da quelli somali.

Dal canto suo, l'istituzione di una o più corti specializzate in Somalia avrà senso solo se inserita in un più ampio progetto volto a ricostruire un efficiente sistema

⁴⁰ Nella regione del Puntland vigono il codice penale ed il codice di procedura penale somalo che risalgono al 1960, non contengono alcuna definizione del reato di pirateria marittima e, secondo l'UNODC e l'UNPOS (United Nations Political Office for Somalia), sono caratterizzati da numerose deficienze e incongruenze. Particolarmente grave è la situazione sotto il profilo della sicurezza: dal 2009 a oggi sono stati assassinati numerosi giudici e si calcola che circa il 10% del personale giudiziario complessivo della regione abbia subito almeno un attentato. Sul punto v. U.N. Doc. S/2012/50, par. 6. Meno preoccupante, ma pur sempre instabile, la situazione del Somaliland: in tal caso, secondo i dati forniti dall'UNODC, i problemi più significativi sarebbero costituiti dall'inadeguatezza del sistema penitenziario e dalla scarsa preparazione del personale giudiziario. Si rileva però che le corti della regione (che si è autoproclamata Stato indipendente) hanno giurisdizione esclusivamente per i reati commessi sul territorio del Somaliland o i cui soggetti attivi sono «cittadini» del Somaliland e ciò impedisce la celebrazione dei procedimenti a carico dei responsabili di atti di facilitazione e istigazione al compimento di atti di pirateria perpetrati nel territorio del Puntland e della Somalia meridionale, i territori in cui sono radicati i gruppi pirateschi responsabili del maggior numero di assalti. U.N. Doc. S/2012/50, par. 10.

giudiziario e penitenziario in Somalia: diversamente, sarà impossibile assicurare alla giustizia i capi dei cartelli criminali che infestano le acque al largo delle coste somale.

